



Eine Region braucht Rat

**Bericht
über die Jahrestagung 1992
in Berlin**

T.M. Pharoah

»London: Struktur und Verkehr der Stadt und ihrer Region«

1. Einführung

Kann Berlin von London lernen? Es ist nicht meine Aufgabe, vorzuschlagen, welcher Weg in Berlin nun eingeschlagen werden muß, aber Erfahrungen aus London können für diejenigen hilfreich sein, die Entscheidungen über die Zukunft des vereinigten Berlins und Brandenburgs treffen müssen. Die Londoner Erfahrungen sind besonders relevant, da London ein mögliches Musterbeispiel einer großen, hochentwickelten Hauptstadt darstellt. Die Probleme kleinerer Städte bezüglich der Finanzen, der Planung, des Verkehrs sowie des Verwaltens und Regierens sind unweigerlich einfacher zu lösen. Wenn Berlin sich vornimmt, eine bedeutende Weltstadt zu werden, sollte es sorgfältig die Städte studieren, die eine solche Stellung bereits besitzen.

2. Wachstum und Entwicklung von London

London wuchs vor allem während des 19. Jahrhunderts, zeitgleich mit der Entwicklung der Eisenbahnen. Ein Großteil des umfangreichen Londoner Eisenbahnnetzes war vor 1920 fertiggestellt, und die Einwohnerzahl der Stadt bereits auf mehr als 7 Millionen angewachsen.

Abb. 1: London und der Südosten



Abb.2: London 1991
Beschäftigte und Bevölkerung



Zu diesem Zeitpunkt war London die größte Stadt der Welt, mit einem Verkehrssystem, das ebenfalls seines Gleichen suchte.

London ist nicht mehr die einwohnerstärkste Stadt der Welt, aber noch immer eine der am weitesten entwickelten. Beachtlich ist, daß London mit acht Millionen seine höchste Anzahl von Einwohner erreichte, bevor der PKW weit verbreitet war. Die Grundstruktur der Stadt bezüglich Verkehr, Dichte und Funktionsverteilung ist weitgehend gleich geblieben. Daher könnte London gegebenenfalls auch ohne den PKW weiter funktionieren.

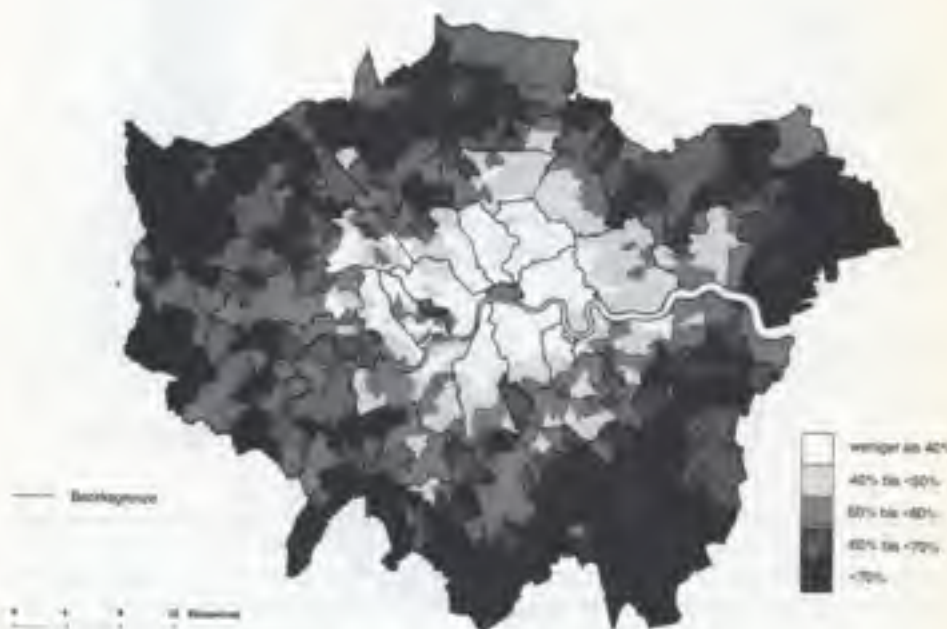
Als London sich im 19. Jahrhundert nach außen flächenmäßig vergrößerte, wurden die umliegenden Dörfer integriert, wobei sich hieraus die Zentren der heutigen Vororte entwickelten. Diese Zentren decken den täglichen Bedarf der Vorortbevölkerung, deren Mehrzahl sich nach wie vor zu Fuß oder mit dem Bus fortbewegt.

Durch die Einrichtung eines »Grüngürtels« um das bebaute Gebiet wurde das flächenmäßige Wachstum der Stadt im Jahre 1938 aufgehalten. Die Einwohnerzahl ist seitdem von 8 auf 7 Millionen zurückgegangen, dieser Bevölkerungsrückgang wurde aber durch das Wachstum der Region außerhalb des Grüngürtels mit nurmehr zusätzlichen 11 Millionen Einwohnern mehr als ausgeglichen (siehe Abb. 1 und 2). Laut Dr. Eversley hat sich die Bevölkerung von London »langsam und stetig wie ein flüssiger Kuchen ausgebreitet«. Alle wichtigen Ansiedlungen innerhalb des riesigen Hinterlandes von London sind durch das Eisenbahnnetz mit dem Stadtzentrum verknüpft. Die Region außerhalb von Groß-London

hat das stärkste wirtschaftliche Wachstum innerhalb von Großbritannien erlebt, wobei dieses Wachstum hauptsächlich auf Hochtechnologie sowie Forschungs- und Entwicklungsindustrie basierte.

Diese Tendenz der nach außen gerichteten Entwicklung gilt hauptsächlich für die besser gestellten Bevölkerungsschichten, was sich in der Verteilung des PKW-Besitzes widerspiegelt (siehe Abb. 3). Die Londoner mit geringerem Einkommen und besonders diejenigen, die auf den sozialen Wohnungsbau angewiesen sind, sitzen fest in den inneren und älteren Teilen der Stadt. Die Anzahl erreichbarer Arbeitsstellen hat abgenommen, als die verarbeitende Industrie aus der Hauptstadt verlegt bzw. stillgelegt wurde, so daß nun eine ernsthafte Inkongruenz besteht zwischen den Arbeitsplätzen der Stadt einerseits und der Ausbildung der einheimischen Arbeiter andererseits. Der Finanzsektor, hauptsächlich in der »City of London« und in den Docklands angesiedelt, ist der einzige Wirtschaftssektor in Groß-London, der in den letzten Jahren ein erhebliches Wachstum aufwies.

Abb.3: Anteile der Haushalte mit Pkw nach Bezirken 1981



Der große zentrale Kern bietet eine besondere Vielfalt von Einrichtungen mit hochspezialisierten Funktionen, z.B. internationale Finanzinstitutionen, Versicherungen, Regierungsinstitutionen und Theater. Diese hochwertigen, spezialisierten Funktionen benötigen ein einwohnerstarkes Einzugsgebiet. Das Zentrum Londons nimmt täglich etwa 1,2 Millionen Büroangestellte und andere Arbeitnehmer auf, und diese Personen reisen aus einer Region

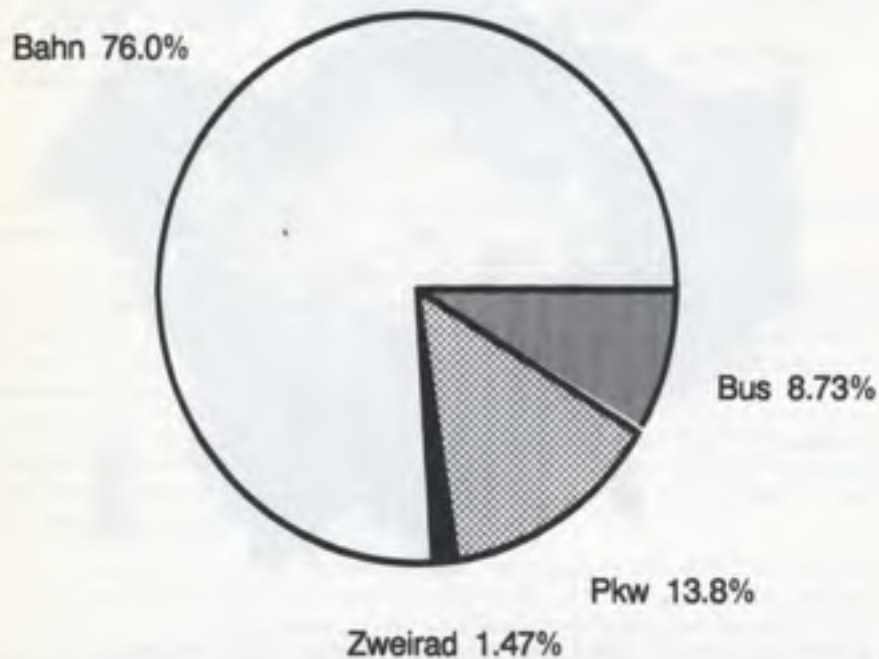
mit über 15 Millionen Einwohnern an. Etwa die Hälfte dieser Pendler wohnt außerhalb von Groß-London.

Zahlreiche weniger hochwertige Büroarbeitsplätze, die eine weniger spezialisierte Ausbildung benötigen, wurden in die Vororte oder in andere Regionen Großbritanniens verlegt.

3. Verkehrsverhaltensmuster

In London finden wir zwei ausgeprägte Verkehrsverhaltensmuster. Einmal gibt es den täglichen, deutliche Verkehrsspitzen aufweisenden Strom von 1,2 Millionen Menschen in das Zentrum Londons und wieder heraus. Dieses Zentrum hat eine Fläche von 27 km² und eine besonders große Anzahl von Einrichtungen und Arbeitsplätzen. 85 % des radialen Verkehrs

Abb.4: Verkehrsmittelnutzung der Pendler nach Central London zwischen 7.00 und 10.00 Uhr



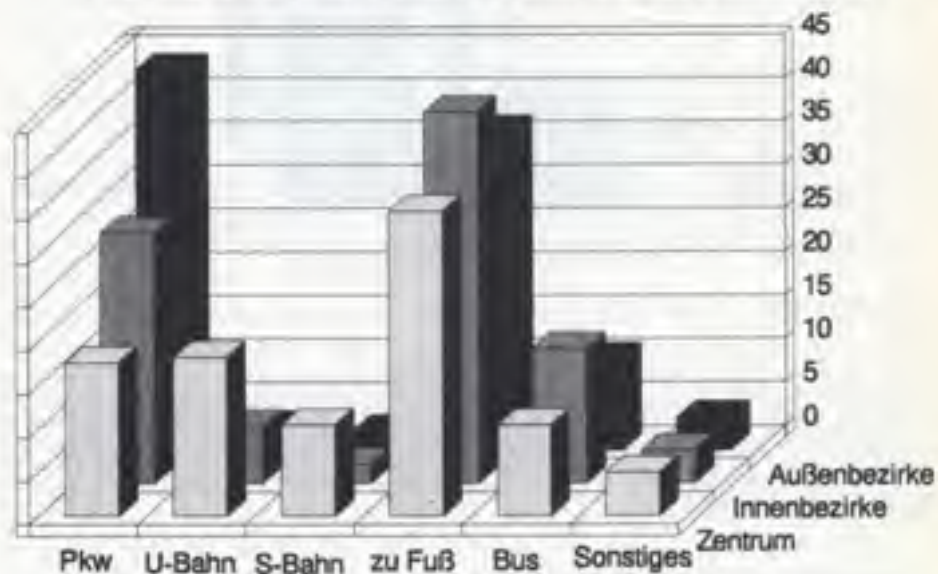
Gesamtzahl aller ankommenden Fahrten im Jahr 1989 = 1.157.000

in das Zentrum zu den Spitzenzeiten wird durch öffentliche Verkehrsmittel bewältigt, hauptsächlich durch die Eisenbahn (siehe Abb. 4).

Das zweite Verkehrsverhaltensmuster beinhaltet alle anderen Reisen, d.h. diejenigen, deren Ziele außerhalb des Kerns liegen, die nicht in den Spitzenzeiten geschehen oder die nicht Fahrten zum Arbeitsplatz sind. 90 % der Reisen in London zählen zu dieser zweiten Art, und der PKW ist hierbei das dominierende Verkehrsmittel, gefolgt vom Zu-Fuß-Gehen. Nur 3 % dieser Reisen werden per Eisenbahn bewältigt (siehe Abb. 5).

Abb.5: London 1981

**Anteil der Verkehrsmittel am Quellverkehr in den einzelnen Gebieten
(Prozentualer Anteil der Fahrten der Einwohner aus jedem Gebiet)**

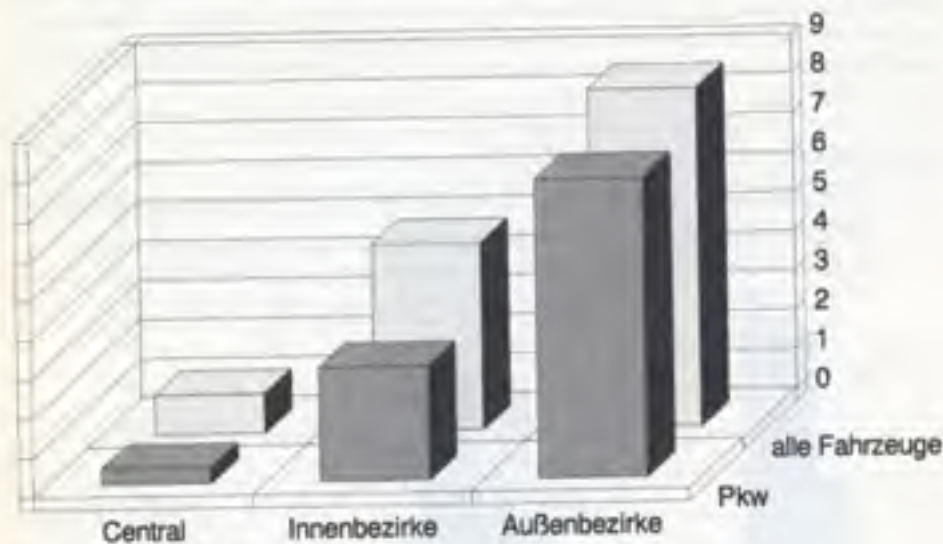


Der Hauptteil des Verkehrswachstums geschieht in den Vororten und auch nur ein kleiner Teil im Rahmen von Fahrten zum Arbeitsplatz (siehe Abb. 6). Der Busverkehr hat am stärksten abgenommen bei einem andauernden Rückgang seit den 50er Jahren auf weniger als die Hälfte des ehemals bewältigten Verkehrsaufkommens. Personen ohne PKW haben besondere Belastungen ertragen müssen, da die Qualität des Busangebots nachließ, während der Anstieg der Fahrpreise über der allgemeinen Preissteigerungsrate lag. Der Rückgang in der Anzahl von Arbeitsplätzen und Einrichtungen vor Ort stellt eine weitere Belastung dar.

Trotz der Entwicklung hin zu einer größeren Abhängigkeit vom PKW, inklusive der damit verbundenen Probleme hinsichtlich Ökologie und Straßenüberlastung, ist London relativ gesehen nach wie vor eine Stadt mit einer minimalen Abhängigkeit vom PKW. Im Jahre 1981

Abb.6: London 1983-1987

Jährliche Zunahme des radialen Straßenverkehrs in Prozent



Quelle: Department of Transport 1988

wurde nur die Hälfte aller Personenkilometer im PKW bewältigt. In der Region Südost außerhalb von Groß-London sieht die Situation jedoch ganz anders aus. Der Motorisierungsgrad in den »Grün, Weiß, Gold«-Grafschaften wie Hertfordshire und Surrey nimmt US-amerikanische Ausmaße an, und die Verkehrswachstumsrate beträgt das Doppelte des nationalen Durchschnitts.

4. Strategische Fragen der Gegenwart

Londons Wirtschaft ist aus dem Gleichgewicht geraten, da sie im Westen übermäßig entwickelt ist, im Osten dagegen unterentwickelt. Es gibt Bemühungen, den Entwicklungsdruck hin zum Osten zu lenken, hauptsächlich in den Korridor entlang der Themse. Verkehrsinvestitionen werden als sehr wichtig angesehen, z.B. neue U- und Stadtbahnen, neue Straßen und auf längere Sicht eine neue Hochgeschwindigkeitsstraße für die Bahn zum Kanaltunnel.

Schwerwiegende Wirtschafts- und Umweltprobleme werden durch das Verkehrswachstum in den Vororten Londons und im weiteren Umland hervorgerufen. Der Verkehr im Zentrum Londons wird begrenzt durch eine restriktive Parkraumpolitik, eine geringe Leistungsfähigkeit des Straßennetzes, Verkehrsstaus sowie eine hohe Leistungsfähigkeit der Bahnverbindungen zum Zentrum. Außerhalb des Zentrums gibt es solche massiven Restriktionen jedoch nicht. Das Verkehrswachstum wird begünstigt durch einen steigenden Motorisie-

lungsgrad, Ansiedlungen abseits der Zentren, die nur mit dem Auto zu erreichen sind, ein überhöhtes Parkraumangebot in den neuen Ansiedlungen sowie die weitgehend unzureichende Qualität der öffentlichen Verkehrsmittel.

Während der 80er Jahre wurde die Büroraumfläche im Zentrum Londons und in den Docklands stark erweitert, jedoch ungeplant. Es herrscht jetzt ein Überangebot an Büroraum, welches durch die gegenwärtige Rezession verstärkt wird.

Für die zukünftige Entwicklung Londons und seiner Region gibt es keine entschlossene Strategie. Es gibt vor allem keine Planung für Umfang und Verteilung von Wohnraum, Arbeitsplätzen und Verkehrsverbindungen. Die Planungskompetenzen sind verteilt auf 32 lokale Bezirke sowie eine zweistufige Regionalverwaltung mit 10 Grafschaften und zahlreichen Distrikten.

Die Frage der ökologischen Nachhaltigkeit ist in der Regierungspolitik erkannt worden, aber es gibt für London keine klare Strategie. Die Vorteile Londons müssen beschützt werden, vor allem die Stadtstruktur, die eine minimale Abhängigkeit vom PKW erlaubt.

Für Groß-London sowie für die Umlandregion gibt es keine gewählte Regierung, so daß eine koordinierte Planung lediglich auf freiwillige Absprachen zwischen zahlreichen Gremien basieren kann, unterstützt durch beratende Organe (LPAC und SERPLAN). Die Zentralregierung hat jedoch in diesem Jahr einen London-Unterausschuß des Kabinetts gebildet und einen Minister für Verkehr in London ernannt. Des Weiteren gibt es neue private, öffentliche und freiwillige Initiativen, die sich zum Ziel gesetzt haben, für London zu werben sowie die Aktivitäten in London und in der Region Südost zu koordinieren. Die strategische Planung für London ist bruchstückhaft und ineffektiv.

Ein Beispiel für dieses Durcheinander bietet die Bahnplanung. Eine neue Bahnverbindung nach Heathrow wird verzögert aufgrund einer Auseinandersetzung zwischen dem Eigentümer der Strecke (British Rail) und dem Betreiber (British Airports Authority). Da es sich hierbei um zwei kommerzielle Organisationen handelt, greift die Regierung nicht ein. Die geplante Verlängerung der U-Bahn (Jubilee Line) zu den Docklands ist ein weiteres Beispiel. Obwohl diese Verbindung angeblich für den Erfolg der Dockland notwendig ist, wird das Projekt immer weiter verzögert, da finanzielle Zuwendungen der Privatwirtschaft ausbleiben und staatliche Gelder zurückgehalten werden. Ein drittes Beispiel bietet die geplante Bahnverbindung im Vollprofil durch das Zentrum Londons von Ost nach West, die der RER Linie A in Paris ähneln würde. Die Regierung stimmte dieser Verbindung zu, verpflichtete sich jedoch nicht, sie zu finanzieren.

Über die Vorteile dieser Bahnvorhaben wurde kaum öffentlich diskutiert. Ein persönlicher Einwand ist, daß die »Crossrail«-Strecke zu einer übermäßigen Konzentration von Fußgängern in der »Oxford Street«-Einkaufszone führen wird. Die Polizei muß schon jetzt eingreifen, um die Menschenmassen zu regulieren, und der »Crossrail«-Anschluß könnte weitere 10 bis 20 Tausend Personen pro Stunde bringen.

Seit Jahren leidet die Londoner Bahninfrastruktur unter unzureichenden Investitionen. Seit zwanzig Jahren sinkt der Umfang und die Qualität des Bahnangebotes, obwohl das Bahnnetz für London unentbehrlich ist. Die Kapitalinvestition sowie die Subventionen des Betriebs reichen nicht aus, um das Niveau des Angebotes zu erhalten, geschweige denn zu verbessern. Man muß beachten, daß die Struktur von London hohe Kosten verursacht, da sie mit einem radialen Einrichtungsverkehr zu den Spitzenzeiten verbunden ist.

5. Einige relevante Punkte für Berlin/Brandenburg

Auf der negativen Seite...

- Eine übermäßige Konzentration von Arbeitsplätzen im Zentrum kann zu hohen Grundstückspreisen sowie zu langen Fahrstrecken der Pendler führen.
- Soziale Unterschiede werden verstärkt, indem Wohlhabende aus der Innenstadt ausziehen und somit auch den dortigen Problemen ausweichen.
- Arbeiter mit einem geringeren Ausbildungsgrad finden weniger Arbeit in den Innenstädten, wenn die Entwicklung von monofunktionalen Bürogebieten überwiegt (z.B. Docklands).
- Die Bereitstellung von Büroflächen über den Bedarf hinaus führt zu einer ausgestorbenen „City of London“.
- Neue Einkaufs- und Industrieansiedlungen, die nur mit dem PKW erreichbar sind, verstärken die verkehrlichen und ökologischen Probleme, während Personen ohne Auto benachteiligt werden.
- Investitionen in Gebieten außerhalb der Zentren entziehen den bestehenden Zentren die notwendigen Mittel für Erweiterungen und Verbesserungen.
- Die übermäßige Bereitstellung von Abstellmöglichkeiten für PKW's in den Londoner Vororten und im Umland verursachen schwerwiegende Probleme wie Verkehrsstaus, Umweltbelastungen und Rückgang des öffentlichen Verkehrs.
- Die nachlassende Unterstützung für den öffentlichen Verkehr hat zu einer geringen Angebotsqualität geführt und die PKW-Nutzung gefördert.
- Das Fehlen einer gewählten Regierung auf städtischer und regionaler Ebene erschwert die Lösung dieser Probleme.

Auf der positiven Seite...

- Eine restriktive Bereitstellung von Parkraum abseits der Straße ist erfolgreich, da das Parken auf der Straße ebenfalls kontrolliert wird. Die Aufteilung des Verkehrsaufkommens zu Spitzenzeiten in das Zentrum beträgt 85 zu 15 % zugunsten des öffentlichen Verkehrs.
- Die Funktionsmischung im Zentrum Londons und in den Vorortzentren ermöglicht eine geringe PKW-Abhängigkeit.
- Die eingeschränkte Leistungsfähigkeit der Straßen im Zentrum sowie im inneren London begrenzte das Verkehrswachstum. Pläne für Autobahnen wurden als kontraproduktiv eingeschätzt und im Jahre 1973 aufgegeben. Die Leistungsfähigkeit der Straßen nimmt in Richtung Zentrum ab, was sich als sehr hilfreich erwies.
- Der Verkehr zu Fuß ist bedeutend und kann erhalten werden, wenn lokale Einrichtungen gefördert werden.

Anhang:

Einige Ähnlichkeiten und Unterschiede – London und Berlin

Anders als Berlin:

- London besitzt einen großen suburbanen Ring mit einer relativ geringen Dichte.
- Die flächenmäßige Ausbreitung von London wird durch den „Grüngürtel“ beschränkt.

INFORMATIONSBLETT ZU LONDON/BERLIN

BEVÖLKERUNG		LONDON	BERLIN
	Groß-London/Land Berlin	6,71 Mio.	3,4 Mio.
	Außenbezirke Großraum London/Land Brandenburg	5,93 Mio.	2,6 Mio.
	Südostengland	17,43 Mio.	-
GEBIET			
	Zentrum	27 qkm	?
	Groß-London/Land Berlin	1.580 qkm	883 qkm
BEVÖLKERUNGSDICHTE (pro qkm)			
	Londöner Innenbezirke (Bev. 2,5 Mio.)	7.725	-
	Londöner Außenbezirke (Bev. 4,2 Mio.)	3.362	-
	DURCHSCHNITT Groß-London/Land Berlin	4.250	3.900
BESCHÄFTIGUNG			
	Zentrum	1,2 Mio.	?
	Groß-London/Berlin	3,47 Mio.	1,62 Mio.
BAHNNETZ			
	Streckenlänge (km)		
	U-Bahn	335	140
	Süd-Ost-Netz (S-Bahn)	3.120	318 (- 73)
	Leichte Schienenfahrzeuge oder Stadtbahnen/Straßenbahn	12	175
	Stationen (% mit Park and Ride)		
	U-Bahn	280 (26%)	?
	Süd-Ost-Netz (S-Bahn)	893 (55%)	?
BUSNETZ			
	Streckenlänge	2.920	900 (ca.)
AUFTEILUNG NACH VERKEHRSMITTELN			
	Groß-London 1981/Berlin West 1986		
	Öffentliche Verkehrsmittel	20%	30%
	PKW	40%	40%
	Fahrrad	4%	6%
	zu Fuß	36%	24%
	Central London (hin u. zurück, ausgenommen zu Fuß) 1989		
	Öffentliche Verkehrsmittel	85%	
	PKW	14%	
	Fahrrad	1%	
PKW (GROSS-LONDON)		2 Mio. (ca.)	

Quellen:

- London Research Centre «London & Paris, a comparison of transport systems», L'IAURIF, Paris 1992
- «Lebensraum Straße in Berlin und Paris», Ergebnisse einer Werkstatt vom 23. bis 30. September 1989
- Pharoah, T. «Transport, How Much Can London Take?» in London: A New Metropolitan Geography, Edward Arnold, 1991
- Ryser, J. «Germany in Transition: New Strategies of Urban Development: Berlin-London», Goethe Institut, 1991

- London befindet sich innerhalb einer Region, die sowohl dicht besiedelt als auch landschaftlich reizvoll ist.
- London ist ein bedeutendes Welt-Finanzzentrum.
- Die Londoner Region ist bezüglich Bevölkerung, Wirtschaft und Kultur innerhalb Großbritanniens dominierend.
- London besitzt keine einheitliche gewählte Regierung.

Ähnlichkeiten zwischen London und Berlin:

- Berlin wird eine Hauptstadt wie London werden.
- Beide Städte wurden weitgehend ohne Berücksichtigung des PKW's entwickelt.
- In beiden Städten gibt es ein bipolares Zentrum.
- In beiden Städten gibt es wachsende Verkehrsprobleme.
- Beide Städte benötigen umfangreiche Investitionen für die Verkehrsinfrastruktur.
- In beiden Städten sind die Mechanismen zur Koordinierung der städtischen und regionalen Entwicklung unzureichend.